



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 999/20
ע"א 3506/20

לפני :
כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופט י' אלרון

המערערת בע"א 999/20
ובע"א 3506/20 :
עיריית תל אביב

נ ג ד

המשיבים בע"א 999/20 :
1. עו"ד עוז עמית - מנהל מיוחד לבדיקות חוב
2. היזל חלפון
3. הכונס הרשמי

המשיבים בע"א 3506/20 :
1. עו"ד בניהו לאבל - תפקידו כמפרק של י.ע.ל –
אגודה שיתופית חקלאית בע"מ
2. כונס הנכסים הרשמי

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו
בפשי"ר 19-03-42326 מיום 22.12.2019 שניתן על-ידי כב'
השופט ע' מאור וכן בפרי"ק 20-02-55874 מיום 22.4.2020
שניתן על-ידי כב' השופטת ח' פלינר

תאריך הישיבה :
כ"ה בניסן התשפ"א (7.4.2021)

בשם המערערת בע"א
999/20 :
עו"ד יריב שי ישינובסקי ; עו"ד להב משה לוי ;
עו"ד צליל מועלם

בשם המערערת בע"א
3506/20 :
עו"ד דוד ששון

בשם המשיב 1 בע"א 999/20 :
בעצמו

בשם המשיבה 2 בע"א
999/20 :
עו"ד איל רוזין

בשם המשיב 3 בע"א 999/20
והמשיב 2 בע"א 3506/20 :
עו"ד אסף ברקוביץ'

בשם המשיב 1 בע"א 3506/20 : בעצמו

בשם היועץ המשפטי
לממשלה :
עו"ד אביעד אמרוסי

פסק-דין

השופט ד' מינץ:

לפנינו שני ערעורים שנשמעו במאוחד. הערעור הראשון מופנה כלפי פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (השופט ע' מאור) מיום 22.12.2019 בפש"ר 42326-03-19; והערעור השני מכוון נגד פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (השופטת ח' פלינר) מיום 22.4.2020 בפר"ק 55874-02-20. בשני פסקי הדין נקבע כי תביעות החוב שהגישה המערערת (להלן: העירייה) בשני הערעורים נגד חייבת (להלן: החייבת) ואגודה שיתופית (להלן: האגודה) המצויות בהליכי חדלות פירעון התיישנו; וכי אין בהליכי גבייה מינהליים שננקטו על ידי העירייה בשני המקרים טרם כניסתן של החייבת והאגודה להליכי חדלות הפירעון כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות ביחס לתביעות החוב שהוגשו בעניינן.

הרקע לע"א 999/20 בעניין החייבת

1. תחילתו של סיפור המעשה בחוב שביקשה העירייה לגבות מהחייבת בסך של כ- 217,000 ש"ח בגין תשלומי ארנונה ומים ביחס למספר נכסים ששכרה בתחום שיפוטה של העירייה עד לשנת 2006. לשם גביית החוב נקטה העירייה הליכי גבייה מינהליים נגד החייבת ביחס לסכום של כ-90,000 ש"ח מתוך סכום החוב הכולל. ביום 19.6.2017 הגישה החייבת לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בקשה למתן צו כינוס לנכסיה, וביום 16.7.2017 ניתן צו הכינוס ועו"ד רון חמד מונה למנהל מיוחד לנכסיה. בהמשך, ביום 27.12.2018 מונה משיב 1 בערעור זה למנהל מיוחד לבדיקת תביעות החוב שהוגשו נגד החייבת (להלן: המנהל המיוחד). על רקע זה ונוכח עיכוב ההליכים החל בעניינה של החייבת עם מתן צו הכינוס נגדה (בהתאם לסעיף 20(א) לפקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם-1980 (להלן: פקודת פשיטת הרגל)), נאלצה העירייה לחדול מניהול הליכי הגבייה המינהליים כלפיה. תחת זאת, ביום 21.1.2018 הגישה העירייה תביעת חוב נגד החייבת בסכום של כ-230,000 ש"ח במסגרת הליך הכינוס. ביום 7.1.2019 פנה המנהל המיוחד לעירייה בבקשה לקבל הבהרה בנוגע לסוגיית התיישנות החובות שנכללו בתביעת החוב בציינו כי "בהיעדר זכר בכתב [...] לקיומו של הליך משפטי אזרחי [...] עולה לכאורה כי עד להגשת תביעת החוב ננקט[ו] לשם גבייתו הליכי גבייה מינהליים

בלבד". ביום 27.1.2019 השיבה העירייה לפניית המנהל המיוחד וטענה כי החובות מושא תביעת החוב לא התיישנו נוכח נקיטת הליכי גבייה מינהליים על ידה במהלך השנים ועד ערב כניסתה של החייבת להליך הכינוס. למחרת היום (28.1.2019) דחה המנהל המיוחד את תביעת החוב שהוגשה מטעם העירייה מחמת התיישנות, בקבעו כי העירייה לא נקטה הליכים אזרחיים נגד החייבת ועל כן אין בהליכי הגבייה המינהליים שננקטו על ידה כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות ביחס לתביעת החוב. זאת, בהתבסס על פסק הדין שניתן ברע"א 4302/16 עיריית ירושלים נ' פרידמן (16.4.2018) (להלן: הלכת פרידמן), שם נקבע כי "אין בכוחם של הליכי גבייה מינהליים שנקטה רשות מינהלית כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות בהליך אזרחי". על כן, משחלפו 7 שנים ממועד היווצרות החוב, קבע המנהל המיוחד כי תביעת החוב התיישנה ואין מקום לדון בה.

2. העירייה ערערה על הכרעת המנהל המיוחד בפני בית המשפט המחוזי ביחס לסכום של 98,257 ש"ח בלבד, שלא היה חולק על כך שננקטו הליכים מינהליים לגבייתו. העירייה טענה בערעורה כי יש בהליכי הגבייה המינהליים שננקטו על ידה כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות ביחס לסכום שבגיננו הוגש הערעור, כך שהמנהל המיוחד שגה בקבעו כי חוב זה התיישן. הלכת פרידמן אינה חלה כאשר מדובר בתביעת חוב המתבררת לפני בעל תפקיד בהליכי פשיטת רגל ואשר אינה מהווה "הליך אזרחי" כהגדרתו בחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן: חוק ההתיישנות). העירייה העלתה בערעורה טענות נוספות, אך בהמשך הגיעו הצדדים להסדר דיוני והמחלוקת תוחמה רק לשאלה בדבר תחולת הלכת פרידמן על תביעת חוב בהליך של פשיטת רגל. המנהל המיוחד התנגד לקבלת הערעור ושב על עיקרי הכרעתו בתביעת החוב. משיב 3 בערעור זה (להלן: הכנ"ר) תמך בקבלת הערעור וטען כי אין מקום להחיל את הלכת פרידמן בכגון דא, בשים לב לכך שהחייבת היא זו שפנתה להליך הכינוס ולמעשה עצרה מיוזמתה את הליכי הגבייה המינהליים שהיו תלויים ועומדים נגדה ואילצה את העירייה להגיש תביעת חוב במקומם. עוד טען כי במישור העקרוני, קבלת עמדת המנהל המיוחד עשויה לתמרץ חייבים להתחמק מתשלום חובם עד לחלוף מועד ההתיישנות ביחס להגשת תביעה אזרחית נגדם, ומיד לאחר מכן להגיש בקשה למתן צו כינוס על מנת לחסום את דרכן של רשויות לגבות את חובם באמצעות הגשת תביעת חוב שצפויה להידחות מחמת התיישנותה.

פסק הדין הראשון

3. ביום 22.12.2019 דחה בית המשפט את ערעור העירייה על הכרעת המנהל המיוחד בתביעת החוב. תחילה נאמר, כי נאמן בהליך חדלות פירעון נושא בתפקיד מעין שיפוטי במובן זה שעליו לדון בתביעות החוב המוגשות נגד חייבים באופן שבו היה אמור בית המשפט לדון בתביעות אזרחיות. בהמשך לכך הפנה בית המשפט לפסק הדין בע"א

402/77 גולדמן נ' הנאמן על נכסי פנחס אופק, פ"ד לב(2) 421, 429 (1978) (להלן: עניין גולדמן) שם נקבע כי "מעמדו של הנאמן הוא כמעמדה של רשות שיפוטית לצורך חוק ההתיישנות, והוכחת חוב המוגשת לו הנה הליך אזרחי לפני בית-משפט, היינו תובענה לפי משמעותו של חוק זה [חוק ההתיישנות – ד.מ.]. במצב דברים זה, בירור תביעת החוב שהגישה העירייה נגד החייבת כפופה לדיני ההתיישנות ובכלל זה להלכת פרידמן שלפיה אין בהליכי גבייה מינהליים כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות במישור האזרחי. כן נדחתה טענתו העקרונית של הכנ"ר כי החלת הלכת פרידמן בנדון דידן עשויה לתמרץ התחמקות של חייבים מתשלום חובותיהם. הנחת מוצא זו מתעלמת מן העובדה שפעמים רבות מבקשים חייבים להיחלץ מסחרור של הליכי הוצאה לפועל ועל כן אינם חפצים להמתין שבע שנים טרם כניסה להליך חדלות פירעון. כן נקבע, כי קבלת הערעור עלולה לרוקן מתוכן את המהות הקולקטיבית של ההליך, לעקר את סמכותו המהותית של הנאמן בבדיקת תביעת החוב, ולפגוע בעקרון השוויון בין הנושים. בית המשפט הורה אפוא על הותרת הכרעת המנהל המיוחד על כנה (להלן: פסק הדין הראשון).

מכאן, להשתלשלות העניינים שבבסיס ע"א 3506/20.

הרקע לע"א 3506/20 בעניין האגודה

4. משיב 1 בע"א 3506/20 הוא מפרק האגודה שניהלה את עסקיה במתחם המצוי ברחוב אילת 9 בתל אביב (להלן: הנכס) שבו רכשה זכות דיירות מוגנת. ביום 9.10.2012 הורה רשם האגודות השיתופיות לבקשת מספר חברים באגודה, על מתן צו לפירוקה ומינה את עו"ד שלמה טופז למפרקה. הבקשה למתן צו לפירוקה כאמור, באה על רקע מכירת הנכס על ידי שניים מחברי האגודה תוך הסתרת עצם המכירה מן החברים האחרים ומבלי להעביר את התמורה שהתקבלה לקופת האגודה. בהמשך הורה רשם האגודות השיתופיות על מינוי הכנ"ר למפרק האגודה תחת עו"ד טופז שהועבר מתפקידו מסיבות שאינן רלוונטיות לענייננו. ביום 11.6.2017, לבקשת הכנ"ר, מונה משיב 1 למנהל מיוחד זמני לנכסי האגודה תוך שנקבע כי עליו לפעול להעברת תיק הפירוק לבית המשפט המוסמך. בהתאם לכך נפתח הליך פירוק בעניינה של האגודה בבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, ומשיב 1 מונה, כאמור, למפרקה (להלן: המפרק).

5. טרם כניסתה להליך הפירוק חבה האגודה לעירייה סכום של כ-5 מיליון ש"ח בגין חוב ארנונה ביחס להחזקתה בנכס בין חודש ינואר 1998 לחודש מאי 2007. לפיכך, העירייה פתחה בהליכי גבייה מינהליים נגד האגודה, אך נוכח מתן צו הפירוק חדלה מהליכים אלה ובמקומם הגישה ביום 1.6.2014 תביעת חוב במסגרת הליך הפירוק. נוכח חילופי גברי בתפקיד מפרק האגודה כאמור, הוגשה תביעת החוב בשנית ביום 7.3.2018.

במרוצת הזמן התקיימו הליכי גישור שונים בתיק הפירוק ואין חולק על כך שהעירייה הייתה מודעת לקיומם ואף הוזמנה ליטול בהם חלק. הליך הגישור שנגע לחובה של האגודה לעירייה לא צלח, וביום 21.1.2020 ניתנה הכרעת המפרק בתביעת החוב. בהכרעה צוין כי תביעת החוב הוגשה באיחור (גם ביחס למועד הגשתה הראשוני) ואולם נקבע כי יש לדחותה דווקא מחמת התיישנותה. זאת, משחלפו למעלה משבע שנים ממועד החיוב האחרון בדמי ארנונה – חודש מאי 2007 – ועד למועד שבו הוגשה תביעת החוב לראשונה, ביום 1.6.2014. המפרק ביסס את הכרעתו הן על הלכת פרידמן בצינו כי העירייה לא הגישה בשלב כלשהו תביעה אזרחית נגד האגודה והן על שנקבע בפסק הדין הראשון.

6. העירייה ערערה על הכרעת המפרק בפני בית המשפט המחוזי. בערעור הלינה על כך שהכרעת המפרק מבוססת על פסק הדין הראשון שאינו חלוט בהינתן שהגישה כנגדו ערעור שהיה תלוי ועומד באותה שעה לפני בית משפט זה. לגופו של עניין נטען כי שומת מס סופית אינה מתיישנת (להבדיל מן ההליכים המינהליים לגבייתה) ולכל הפחות מעמדה שווה למעמדו של פסק דין סופי אשר מתיישן רק לאחר חלוף 25 שנים; כי בעל תפקיד בהליך חדלות פירעון אינו מוסמך לדחות תביעות חוב שעניינן בחובות מינהליים; וכי אימוץ עמדת המפרק יוביל לעידוד הגשת תביעות כספיות על ידי רשויות כלפי חייבים, כמו גם לעידוד חייבים להמתין לתום תקופת ההתיישנות האזרחית טרם כניסה להליך חדלות פירעון במטרה להתחמק מתשלום החובות. המפרק התנגד לקבלת הערעור ועמד איתן מאחורי קביעותיו.

פסק הדין השני

7. ביום 22.4.2020 דחה בית המשפט את ערעור העירייה על הכרעת המפרק. תחילה נדחתה טענת האיחור בהגשת תביעת החוב תוך שנקבע כי אין לדחותה בשל טעם זה כשלעצמו. לאחר מכן עבר בית המשפט לדון בסוגיית ההתיישנות בהטעימו כי הוא סומך ידיו על הקביעות שנכללו בפסק הדין הראשון שאליו הפנה המפרק. זאת, נוכח הלכת גולדמן בה נקבע כאמור כי מעמדו של בעל תפקיד בהליכי חדלות פירעון הוא כשל גוף שיפוטי לצורך חוק ההתיישנות; ובהתחשב בהלכת פרידמן שלפיה כאמור הליכי גבייה מינהליים אינם בגדר תובענה אזרחית שיש בה כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות. החיבור בין שתי ההלכות האמורות – פרידמן וגולדמן – מוביל לדחיית טענותיה של העירייה. זאת, שכן הגשת תביעת חוב כמורה בהגשת תביעה אזרחית ועל כן בנסיבות שבהן התביעה האזרחית הייתה אמורה להידחות בשל התיישנות, כך גם דינה של תביעת החוב. כן הודגש, כי אין מקום לאפשר לעירייה לעבור למסלול גבייה אזרחי מקום בו לא עשתה כן מלכתחילה, באופן שמוביל למעשה לאי שוויון בין הנושים השונים. בית

המשפט ציין כי אינו שותף לחששותיה של העירייה באשר להשתמטות פוטנציאלית של חייבים מחובותיהם כלפי רשויות באמצעות המתנה לחלוף תקופת ההתיישנות טרם כניסה להליך חדלות פירעון. בהקשר זה נאמר כי הליך חדלות פירעון יכול להינקט גם על ידי נושים כך שלחייב אין בהכרח שליטה על עיתוי הכניסה אליו וכי נוכח פסק הדין, הדוחה את טענות העירייה, תדענה כל הרשויות לכלכל את צעדיהן מכאן ולהבא בהתאם. הערעור נדחה אפוא והכרעת המנהל המיוחד נותרה על כנה.

תמצית טענות הצדדים בשני הערעורים

8. העירייה – המערערת כאמור בשני הערעורים – סבורה כי יש בשני פסקי הדין כדי לאיין את האפשרות שניתנה לרשויות לבחור בין שני מסלולי גבייה – מינהלי ואזרחי – והם מובילים לפרדוקס שלפיו רק נושים שפעלו לגביית חובותיהם באמצעות המסלול האזרחי יוכלו ליטול חלק בהליכי חדלות פירעון כנושים פעילים. זאת, לעומת רשויות שבחרו בנקיטת הליכי גבייה מינהליים, שיהיו מנועות מלהשתתף בהליך חדלות פירעון בחלוף תקופת ההתיישנות האזרחית החלה ממועד יצירת החוב של החייב כלפיהן. בפסקי הדין גם טמון פוטנציאל לגרימת נזקים רחבי היקף במובן זה שתוצאתם תוביל למחיקת חובות בסכומים גבוהים לטובת רשויות המדינה ולעלייה משמעותית בכמות ההליכים האזרחיים שהרשויות תידרשנה לנקוט כלפי חייבים, חלף נקיטת הליכי גבייה מינהליים כעניין שבשגרה. כן נטען כי לא היה מקום להחיל את הלכת פרידמן על שני המקרים. זאת, שכן בעניין פרידמן דן בית המשפט במקרה שבו הרשות היא זו שפתחה מיוזמתה בהליך אזרחי נגד חייב לאחר תום תקופת התיישנותו של מסלול זה ונקבע כי אין מקום לאפשר לה לעשות כן. בבסיס הלכת פרידמן עמד אפוא הרצון להגביל את הרשות מליזום הליכים התלויים ברצונה בהתאם לצרכיה. שונים הם פני הדברים ביחס להליך של הגשת תביעות חוב אשר נכפה על הרשות נוכח כניסתו של חייב – בין מיוזמתו ובין מיוזמת גורמים אחרים – להליך של חדלות פירעון. אף בענייננו, שעה שהעירייה נאלצה לסטות מן המסלול המינהלי שבחרה בו מלכתחילה ולהמירו בהגשת תביעות חוב, אין מקום להחיל עליה את הלכת פרידמן. העירייה טענה עוד, כי תביעת חוב המבוססת על הליכי גבייה מינהליים מהווה במובן מסוים "תביעה לקיום זכות" כך שחלה עליה הסיפא לסעיף 2 לחוק ההתיישנות הקובע כי אין בהתיישנות בלבד כדי לבטל את הזכות גופה. זאת ועוד, יש להשוות את מעמדה של שומת מס למעמדו של פסק דין ולקבוע כי תביעת חוב מסוג זה מתיישנת רק לאחר חלוף 25 שנים ממועד יצירת החוב.

9. בעלי התפקיד, המנהל המיוחד לנכסי החייבת ומפרק האגודה, התנגדו לקבלת הערעורים ושבנו על עיקרי הכרעתם בתביעות החוב. לטענתם, ניסיונותיה של העירייה לחמוק מתחולת הלכת פרידמן חסרי תוחלת ואין נפקא מינה לזהות הגורם שיזם את

הכניסה להליכי חדלות פירעון ולכך שנכפה על העירייה לזנוח את הליך הגבייה המינהלי לטובת הגשת תביעת חוב. תביעת חוב כמוה כתביעה אזרחית וברי כי חוק ההתיישנות חל עליה בדומה לאופן תחולתו על הליכים אזרחיים. בנסיבות אלה, לא היה מנוס מלהחיל את הלכת פרידמן על המקרים שלפנינו באופן שהוביל לדחיית תביעות החוב שהגישה העירייה על הסף מחמת התיישנות. כן הודגש, כי דווקא קבלת ערעוריה של העירייה תגרום לעיוות ותוביל לפגיעה קשה בעיקרון השוויון בין נושים – הן מן הטעם שיש בכך כדי להקנות לרשויות יתרון מובנה על נושים רגילים בכל הנוגע לדיני ההתיישנות; והן במובן זה שרשויות תוכלנה לקבל דיבידנדים בהליכי חדלות פירעון ביחס לתקופה ארוכה יותר מזו שעומדת לנושים אחרים.

10. החייבת סמכה ידיה על פסק דינו של בית המשפט המחוזי וצידדה בעמדת המנהל המיוחד בדבר דחיית הערעור. האגודה לא הגישה סיכומים מטעמה.

11. הכנ"ר הצטרף לעמדת העירייה ותמך בקבלת הערעורים ובביטול הכרעות בעלי התפקיד. הכנ"ר סבור כי נוכח הליכי הגבייה המינהליים שננקטו על ידי העירייה ובהינתן שאלה לא התיישנו, לא היה מקום לדחות את תביעות החוב על יסוד השילוב בין הלכת פרידמן להלכת גולדמן. תביעות החוב בענייננו אינן מהוות תחליף לתביעות אזרחיות אלא לכל היותר המשך ישיר להליך הגבייה המינהלי שהיה בעיצומו ערב כניסתן של החייבת והאגודה להליכי חדלות פירעון שלא ברצון העירייה. הכנ"ר הדגיש כי הלכת גולדמן עסקה בתביעה אזרחית "קלאסית" שמקורה בחיוב אזרחי ומשכך אינה מהווה הסדר שלילי ביחס לתביעות חוב שמקורן בחיובים מינהליים. סוגיית התיישנות חובותיהן של החייבת והאגודה לעירייה אמורה להיבחן במשקפיים מינהליים וזאת בהתאם לפסיקה הקובעת כי פעולות גבייה מינהליות שהובאו לידיעת חייב מאפסות את תקופת ההתיישנות. אשר להלכת פרידמן, כל שנקבע במסגרתה הוא שאין בנקיטת הליכי גבייה מינהליים כדי לעצור את תקופת ההתיישנות במישור האזרחי. ברם, אין בכך כדי לשלול את האפשרות להגיש תביעת חוב בהילכי חדלות פירעון ביחס לחובות שלגביהם ננקטו הליכי גבייה מינהליים עד למועד הכניסה של החייב להליכי חדלות הפירעון, בבחינת המשך ישיר של הליכים אלו. הכנ"ר הבהיר כי אין מחלוקת על כך שתביעת חוב הנבדקת על ידי בעל תפקיד בהליך חדלות פירעון כפופה לחוק ההתיישנות, אלא שבחינת סוגיה זו צריכה להיעשות בכל מקרה לפי מסלול הגבייה הרלוונטי לו – המסלול המינהלי או המסלול האזרחי. נוכח העובדה שבענייננו אין מחלוקת על כך שהחובות לא התיישנו מן הבחינה המינהלית, הרי שבעלי התפקיד ובעקבותיהם גם בית המשפט שגו בדחותם את תביעות החוב על בסיס דיני ההתיישנות במישור האזרחי. דחיית תביעות החוב על בסיס

טענת התיישנות אזרחית מהווה עירוב של מין בשאינו מינו, שכן אין זה הגיוני להחיל את דיני ההתיישנות האזרחיים מקום שבו תביעת החוב בהליך חדלות פירעון היא אך ביטוי פרוצדורלי של הליכי גבייה מינהליים שננקטו עובר לתחילת הליך חדלות הפירעון. הכנ"ר גם הצטרף לאמור בסיכומי העירייה בכל הנוגע להשלכות העקרוניות של פסקי הדין, ובין היתר גם לטענה בדבר נזק רוחבי שעשוי להיגרם ככל שיוחלט על דחייתם של הערעורים.

12. ביום 9.11.2020 הודיע היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש) על התייצבותו לשני ההליכים בהתאם לסמכותו המעוגנת בסעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש], לאחר שראה כי זכות של המדינה או עניין ציבורי עלולים להיות מושפעים מן הערעורים. בהתאם לכך, בו ביום הוגשה עמדתו המפורטת ביחס לערעורים בגדרה צידד היועמ"ש בקבלתם ובביטול פסקי הדין של בית המשפט המחוזי. עמדתו היא, בתמצית, כי הגשת תביעת חוב בהליך חדלות פירעון נותנת ביטוי לזכאות הרשות להיפרע מנכסי קופת הנשייה. על כן, בהינתן שהליך הגבייה המינהלי לא התיישן, תביעת החוב אשר מהווה תחליף והמשך ישיר להליך הגבייה המינהלי, לא תתיישן אף היא. על כן, בית המשפט המחוזי שגה בכך שהחיל את הלכת פרידמן על המקרים דנן, כפי טענת הכנ"ר. הוא אף לא דק פורתא בהשלכות הרחב שעלולות להיות לקביעותיו ובין היתר בכך שיש בהן משום יצירת אפליה בין נושים שפעלו במסלול גבייה מינהלי לנושים שפעלו במסגרת מסלול גבייה אזרחי; חוסר הגינות כלפי הרשות המינהלית שפעלה כראוי ורק בשל אירוע שאינו בשליטתה אינה יכולה להמשיך בהליכי הגבייה שנקטה; ריקון מתוכן של האפשרות הנתונה לרשות המינהלית לבחור בין שני מסלולי הגבייה, האזרחי והמינהלי; השתתפות סיון נוסף ולא סביר על הרשות המינהלית; וחשש לעלייה שלא לצורך בהיקף ההליכים האזרחיים שיוגשו למערכת בתי המשפט, כמו גם במחיקת חובות רבים עד כדי פגיעה דרסטית בקופה הציבורית. אם נושה פעל אפוא כדין לגביית חובותיו במסלול גבייה מינהלי, פתיחת הליכי חדלות פירעון נגד החייב אינה אמורה לפגוע בזכות הרשות המינהלית להמשיך ולהיפרע את חובותיה באמצעות תביעת חוב גם מקום בו חלף פרק הזמן להתיישנות הליך הגבייה האזרחי.

דיון והכרעה

13. אקדים אחרית לראשית: לדעתי דין שני הערעורים להתקבל, במובן זה שטענות ההתיישנות שהועלו ביחס לשתי תביעות החוב מטעם העירייה תדחנה ובעלי התפקיד יכריעו בתביעות החוב לגופן. תחילה אזכיר מושכלות יסוד באשר לחיובי ארנונה ולאופן גבייתה; אמשיך בסקירת המסגרת הנורמטיבית הנוגעת להתיישנות הליך הגבייה

המינהלי; ולבסוף אעמוד על השוני בין תביעת חוב המוגשת אחר נקיטת הליכי גבייה אזרחיים ובין תביעת חוב המוגשת לאחר נקיטת הליכי גבייה מינהליים.

על ארנונה ואופן גבייתה

14. הארנונה הכללית הינה תשלום חובה המוטל על ידי הרשות המקומית ביחס לנכסי מקרקעין המצויים בתחומה והיא מהווה מקור מימון לפעילויותיה של הרשות (בר"ם 5045/02 סלמון נ' מנהל הארנונה שלייד עיריית רחובות, פ"ד נז(5) 302, 306 (2003); עע"מ 10372/08 עיריית בת ים נ' אדוט, פסקה 7 (4.1.2011) (להלן: עניין עיריית בת ים)). אופייה של הארנונה הוא כשל מס, שכן לא מתקיים קשר ישיר בין חובת תשלום הארנונה הרובצת על נכס ובין ההנאה בפועל שמפיקים המחזיקים בנכס מן התמורה שמספקת הרשות המקומית (ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק, פ"ד נה(1) 156, 164 (1999)). יחד עם הסמכות הנתונה לרשות המקומית להטלת ארנונה מצויים בידה שני אפיקים שונים לגבייתה מנישומים אשר לא עמדו בחובת התשלום המוטל עליהם.

15. המסלול הראשון ו"הוותיק", אשר מכונה לעיתים "גבייה משפטית", הוא הגשת תביעה אזרחית לבית המשפט המוסמך בהתאם לסעיף 317 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות) (להרחבה ראו: רע"א 187/05 נסייר נ' עיריית נצרת עילית, פסקה 11 לפסק דינה של השופטת ד' ברלינר (20.6.2010) (להלן: עניין נסייר); עע"מ 8832/12 עיריית חיפה נ' יצחק סלומון בע"מ, פסקה 45 לפסק דינו של הנשיא א' גרוניס (15.4.2015) (להלן: עניין סלומון); הנריק רוסטוביץ, משה וקנין, נורית לב ורונית כהן כספי, ארנונה עירונית 848 (מהדורה חמישית, 2007) (להלן: ארנונה עירונית)). לא במסלול זה עסקינן בענייננו ולכן לא נתעכב עליו.

16. המסלול השני המכונה "גבייה מינהלית" – הוא פנייה להליכי גבייה מינהליים בין אם מכוח הפרק החמישה-עשר לפקודת העיריות ובין אם מכוח פקודת המיסים (גביה) (להרחבה בעניין סמכויות גבייה מכוח פקודת העיריות ראו: אליהו וינוגרד דיני רשויות מקומיות, 597-609 (מהדורה ששית, 2010); לעניין גביית ארנונה מכוח פקודת המיסים (גבייה) ראו: ארנונה עירונית, 1151-1037; א' רפאל מס הכנסה, כרך ב' 441-421 (2005)). במסגרת מסלול זה רשאית הרשות לגבות את החוב מהחייב מבלי להיזקק לערכאות משפטיות או להליכי הוצאה לפועל "רגילים", אלא באמצעות סמכויות שונות שניתנו לה בדין (עניין פרידמן, פסקה 7). הליך זה הוא תוצר מכך שבשנת 2000 פרסם שר האוצר את אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס-2000 שתוקפה הוארך מעת לעת. אכרזה זו החילה את פקודת

המסים (גבייה) ואת מנגנון הגבייה המינהלי הקבוע בה על גביית חובות ארנונה ותשלומי חובה אחרים לרשויות המקומיות, במטרה לתת בידי הרשויות המקומיות כלים שיקלו עליהן בהליכי הגבייה נגד סרבני תשלום (ע"א 9784/05 עיריית תל אביב יפו נ' גורן, פסקאות 1 ו-27 (12.8.2009); ע"א 2827/11 עו"ד יוסף בן דור, בתפקידו ככונס הנכסים על זכויות חברת דניאל חן בניה בע"מ נ' מועצה מקומית גבעת זאב, פסקה 18 (3.11.2013); בג"ץ 7009/04 עיריית הרצליה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 69 (5.2.2014); עע"ם 3068/17 עיריית תל אביב-יפו נ' מיכקשווילי, פסקה 14 (19.11.2018)). משמעותו של המהלך האמור היא כי בפני רשות מקומית החפצה לגבות חוב ארנונה עומד כיום מסלול אפשרי נוסף שבו היא יכולה לפסוע בדומה לרשויות המס האחרות (ראו בעניין זה: סעיף 102 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975; סעיף 195 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]).

17. את הליכי הגבייה המינהליים עצמם ניתן לחלק לשני סוגים: "גבייה אקטיבית" שבמסגרתה נוקטת הרשות מיוזמתה הליכים לגביית החוב, בעיקר באמצעות הסמכות הנתונה לה בפקודת המיסים (גבייה); ו"גבייה פסיבית" שבגדרה הרשות אינה פועלת לגביית החובות אלא ממתינה שהחייב יחפוץ בקבלת אישור לביצוע פעולה כלשהי מצדה, שאז יותנה מתן האישור בתשלום החוב. כך, למשל, אדם אשר מבקש לרשום במרשם המקרקעין עסקה של העברת זכויות במקרקעין, נדרש להציג תעודה מטעם הרשות המקומית המעידה כי כל החובות המגיעים לה מבעל הנכס ביחס לנכס סולקו במלואם, או שאין חובות כאלה (בהתאם לסעיף 324 לפקודת העיריות). סירוב הרשות להעניק את האישור הנדרש עד לפירעון החוב מסכל את אפשרות החייב להשלים את רישום העסקה, ומביא אותו לפרוע את חובו כלפי הרשות (עניין פרידמן, שם; להרחבה על אודות מסלולי הגבייה המינהליים: עע"מ 8329/14 עיריית קרית אתא נ' קורן, פסקה 11 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (31.5.2016) (להלן: עניין קורן); טל חבקין התיישנות 384-382 (2014) (להלן: חבקין); ארנונה עירונית, השער רביעי).

18. בעע"ם 1164/04 עיריית הרצליה נ' יצחקי (5.12.2006) נקבע לגבי התכליות שבבסיס הליך הגבייה המינהלי והיתרונות הגלומים בו, כהאי לישנא:

"לרשות המקומית ניתנו אמצעי גבייה נוספים על ידי המחוקק, אמצעים שהדין נמנע מלהקנות לבעל דין 'רגיל' המבקש לפרוע את חובותיו, וזאת בכדי לסייע בידה באכיפת חובותיה. ההצדקה להרחבת קשת האמצעים הנתונים בידי הרשות ברורה. לרשות המקומית חייבים רבים והיא מהווה 'שחקן חוזר' בנעליה בנושה. כוח האדם האמון על אכיפת החובות מטעם הרשויות מוגבל בכמותו ופיתוח מנגנוני אכיפה אקטיביים עשוי לגזול משאבים

רבים מתקציבה. כמו כן, להבדיל מנושה 'רגיל', הנהנה בעצמו מזכייטו בהליך המשפטי, הכספים הנגבים אמורים לשרת את כלל הציבור ולספק שירותים מוניציפאליים בסיסיים לתושבים. אינטרס זה מצדיק כשלעצמו את יצירת מנגנוני האכיפה המפורטים, תוך מתן יתרון דיוני לרשות המקומית על פני בעל דין אחר המבקש לגבות את חובותיו והפרת האיזון האדוורסרי בין הצדדים. אמצעי האכיפה המינהליים מאפשרים לרשות להפעיל מנגנון גבייה אפקטיבי, ללא השקעה רבה של כספי ציבור, על ידי ניצול ה'צמתים' על ציר הזמן בהם נזקק החייב לשירותי הרשות (כלשונו של חברי, השופט מ' חשין (כתוארו אז), בבג"צ 779/92 סלאמה נ' ראש עיריית נצרת, פ"ד מז (5) 183, 186). 'צמתים' כגון העברת זכויות במרשם המקרקעין (המותנית, כאמור, באישור הרשות בדבר היעדר חובות הרובצים על המקרקעין) וקבלת היתרים שונים מידי הרשות וועדת התכנון. " (שם, פסקה 7).

על התיישנותו של הליך הגבייה המינהלי

19. אך לא לעולם חוסן. בשנת 2010 נקבע לראשונה, במסגרת עניין נסייד, כי יש להחיל את דיני ההתיישנות על הליכי גבייה מינהליים (שם, פסקה 40). משמעותה של קביעה זו היא שנישום שהרשות מפעילה כלפיו הליך גבייה מינהלי רשאי להתגונן בטענה שהחוב הנדרש ממנו התיישן על דרך של הגשת עתירה מינהלית נגד הרשות (להרחבה על אודות הלכת נסייד, ראו: חבקין, 38, 75-76 ו-382; עניין עיריית בת ים, פסקה 13).

20. כחמש שנים לאחר מתן פסק הדין בעניין נסייד חלה בפסיקה התפתחות נוספת. בפסק הדין בעניין סלומון הרחיב בית משפט זה, במובן מסוים, את תחולתה של הלכת נסייד וקבע כי דיני ההתיישנות חלים גם על הליכי "גבייה פסיבית". כפי שנפסק שם, הרשות המקומית תחויב להעניק אישור לפי סעיף 324 לפקודת העיריות, אם חלפה תקופת ההתיישנות (פסקה 56 לחוות דעתו של הנשיא א' גרוניס; להרחבה ראו: עניין קורן, פסקאות 12-13). כן נקבע כי פעולות גבייה שנקטה הרשות ושהובאו לידיעת החייב, יקימו חזקה בדבר "איפוס" מרוץ ההתיישנות לנקיטת הליכי גבייה מינהליים על ידי הרשות (בין אקטיביים ובין פסיביים). צירופן של שתי ההלכות האמורות הביא אפוא למצב דברים שבו הליך גבייה מינהלי אינו חסין מפני טענת התיישנות וזאת לאחר חלוף 7 שנים ממועד היווצרות החוב.

21. אלא ש"הסדר" שנעשה בפסיקה עם מתן ההלכות בעניין נסייד ובעניין סלומון לא הוביל את בעלי הדין אל המנוחה ואל הנחלה. במרוצת הזמן התעוררה בפסיקה מחלוקת פרשנית נוספת שעניינה בשאלה האם לפי סעיף 15 לחוק ההתיישנות (הקובע כי "הוגשה

תובענה לפני בית משפט [...] והתובענה נדחתה באופן שלא נבצר מן התובע להגיש תובענה חדשה בשל אותה עילה, לא יבוא במניין תקופת ההתיישנות הזמן שבין הגשת התובענה ובין דחייתה" יש בהליכי הגבייה המינהלית שנקטו על ידי הרשות כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות האזרחי. שאלה זו הונחה לפתחו של בית משפט זה בעניין פרידמן. שם דובר במקרה שבו עירייה הגישה תביעה בסדר דין מקוצר נגד חייב בגין חוב ארנונה. החייב טען להתיישנות החוב מפני שחלפו למעלה משבע שנים ממועד התגבשותו, ואילו העירייה החזיקה בדעה שהתביעה לא התיישנה נוכח נקיטת הליכי גבייה מינהליים נגד החייב עובר להגשת התביעה אשר עצרו את מרוץ ההתיישנות. בפסק הדין נקבע כי אין בכוחם של הליכי גבייה מינהליים שנקטה רשות מינהלית כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות בהליך אזרחי. יחד עם זאת נקבע כי:

"גם אם ננעלו הליכי הליך אזרחי – דלתי הליך מינהלי לא ננעלו. כאמור, הליכי הגבייה המינהליים אינם מקפידים את מרוץ ההתיישנות בהליך האזרחי. ברם, לפי 'חזקת האיפוס' שנקבעה בעניין סלומון – בכוחם לסייע לרשות בכל הקשור למרוץ ההתיישנות של הליכי הגבייה המינהליים עצמם." (שם, פסקה 6).

22. סיכומו של עניין זה הוא אפוא כך: "הגבייה המינהלית" ו"הגבייה המשפטית" הן מסלולי גבייה שונים. אין מלכות אחת נוגעת ברעותה; בצד כל אחד מהם מרוץ התיישנות נפרד, כך שאין נקיטתו של האחד משפיעה על רעהו בהיבט ההתיישנות; כל אימת שהרשות המינהלית בוחרת לנקוט הליכי גבייה מינהליים, תחול עליה מגבלות ההתיישנות הרלוונטית להליכים אלו, וכל אימת שהרשות תבחר לנקוט בהליך אזרחי תחול עליה מגבלות ההתיישנות התואמת להליכים אלו; היה והרשות תבחר לשנות את מסלול הגבייה, לא יהיה בכך כדי לזכותה בהארכת תקופת ההתיישנות ביחס למסלול השני החלופי.

23. השאלה הניצבת לפנינו עתה היא האם יש להחיל את הלכת פרידמן על תביעת חוב שנקטו לגבייה הליכי גבייה מינהליים עד למועד כניסתו של החייב להליך חדלות פירעון, בנסיבות שבהן הליכי הגבייה האזרחיים לו היו ננקטים התיישנו זה מכבר?

על השוני בין "תביעת חוב מינהלית" ובין "תביעת חוב אזרחית"

24. בעניין גולדמן נקבע כאמור כי מעמדו של הנאמן הוא כמעמדה של רשות שיפוטית לצורך חוק ההתיישנות, ותביעת חוב המוגשת לו דינה לעניין זה כדין הליך אזרחי המובא לפני בית משפט. בית המשפט המחוזי הסתמך על כלל זה בפסקי הדין

מושא ענייננו, וקבע כי השילוב בין הלכה זו לבין הלכת פרידמן מטה את הכף אל עבר דחיית הערעורים שהוגשו מטעם העירייה. דעתי שונה.

25. סעיף 20(א) לפקודת פשיטת הרגל קובע כי עם מתן צו הכינוס כלל ההליכים המשפטיים האחרים נגד החייב מעוכבים (שלמה לויין ואשר גרוניס פשיטת רגל, 118-121 (מהדורה שלישית, 2010) (להלן: לויין וגרוניס); הוראה זו חלה ביחס ל"חובות בני תביעה" בפשיטת רגל כהגדרתם בסעיפים 1 ו-71(א) לפקודת פשיטת הרגל; ראו בעניין זה: ע"א 7092/13 מ.ת. נ' י.מ., פסקאות 22-25 (12.10.2015)). הדרך לתבוע ולגבות את החוב, החל ממועד מתן צו הכינוס היא אך ורק באמצעות השתתפות בהליכי פשיטת הרגל על ידי הגשת תביעת חוב לפי סעיף 71 לפקודת פשיטת הרגל, כאמור. זו היא בבחינת "גזירת הכתוב". או אז, התביעה תיבחן על ידי בעל התפקיד ואם היא תוכר על ידו, הנושה יקבל את החלק היחסי בקופת הכינוס בעת חלוקתה בין כלל הנושים (אלא אם הוא נושה הנהנה מעדיפות נשייתית או מדין קדימה לפי סעיף 78 לפקודת פשיטת הרגל). פשיטת כי דרך דיונית זו הנכפית על הנושה, אינה גורעת מזכויותיו המהותיות כלפי החייב או גוררת דחיית תביעתו בשל התיישנותה רק בשל כניסת החייב להליך פשיטת רגל.

26. זאת ועוד. אף שחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 (להלן: חוק חדלות פירעון או החוק) אינו חל בענייננו נוכח מועדי פתיחת הליכי חדלות הפירעון בשני ערעורים שלפנינו, יש בו כדי לשפוך אור על סעיפי הפקודה (וראו לעניין ההשפעה הפרשנית של חקיקה חדשה על חוק קיים-ישן: אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה 51-55 (1993); ע"מ 1242/05 אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה, פסקאות 25-27 (18.11.2008); ע"א 1912/20 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' עמיד מח'ול, ע"ד, פסקה 18 (28.4.2021)).

27. הנה כי כן, בדומה לקבוע בסעיף 20(א) לפקודת פשיטת הרגל (ולסעיף 342ב(2) לחוק החברות, התשנ"ט-1999), המורה על עיכוב הליכים עם מתן צו כינוס, גם בחוק חדלות פירעון חל הסדר זהה (המכונה "הקפאת הליכים"; וראו: סעיף 121(3) לחוק (לגבי יחיד) וסעיף 29 לחוק (לגבי תאגיד)). כמו כן, סעיף 31(א) לחוק חדלות פירעון קובע כי "הקפאת הליכים לא תחול על הליכים פליליים ועל הליכים מינהליים, למעט הליכי גבייה". ואכן, בדברי ההסבר לחוק חדלות פירעון צוין ביחס לסעיף זה כי:

"מוצע לקבוע כי הקפאת ההליכים לא תחול על הליכים מינהליים או פליליים [...] חריג לכלל זה הוא כאשר מדובר בהליכי גבייה. במקרה זה, המשכם של הליכי

הגבייה יפגע בסדר הפירעון ובעקרון השוויון בין הנושים, ועל כן מוצע לקבוע כי הליכים אלו יוקפאו. (דברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, ה"ח 1027, 628 (להלן: דברי ההסבר לחוק חדלות פירעון)).

האמור מלמדנו כי הקפאת ההליכים שבאה בעקבות הכניסה להליך חדלות פירעון חלה גם על הליכי גבייה מינהליים. בנקודת המפגש שבין שני ההליכים – הליך הגבייה המינהלי והליך חדלות הפירעון – משתלב הליך הגבייה המינהלי בהליך חדלות הפירעון במובן זה שהחוב המינהלי ממשיך להתברר הלכה למעשה בתצורה שונה של "תביעת חוב". מהם אפוא מאפייניה של תביעת חוב מסוג זה והאם יש שוני בינם לבין מאפייניה של תביעת חוב "רגילה"?

28. על פי ההלכה הנושנה שנקבעה בעניין ע"א 262/76 שמעון בן יעקב, עו"ד נ' פקיד השומה לגבייה מיוחדת, פ"ד לא(1) 475 (1976) (להלן: עניין בן יעקב), אין בעל תפקיד בהליכי חדלות פירעון רשאי לדחות תביעת חוב המבוססת על שומת מס וכל עוד לא שונה שיעור החוב באמצעות הסדרי ההשגה הספציפיים שנקבעו במסגרת החוק, עליו לאשרה (ראו גם: ע"א 255/89 פרדו נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(5) 641, 656 (1992); רע"א 3001/12 עו"ד פז רימר, כונס נכסים זמני נ' משרד התמ"ת – לשכת המדען הראשי, פסקה 16 (8.10.2013); ע"א 3069/17 משרד החינוך נ' עמותת גני חב"ד צפת (בפירוק), פסקה 55 (29.10.2017) (להלן: עניין גני חב"ד); ע"א 2499/19 רשות המסים אגף המכס והמע"מ נ' עו"ד פיני יניב, פסקה 26 (19.1.2020); לוין וגרוניס, 287). זאת כאמור בבחינת חריג לכלל שלפיו לבעל תפקיד בהליכי חדלות פירעון נתונה הסמכות לברר תקפותו של חוב פסוק ואף "להציף מעבר לפרגוד" של פסק דין חלוט (ע"א 307/12 בלוס נ' כונס הנכסים הרשמי, פסקה 21 (14.8.2012); לוין וגרוניס, שם). כבר לפני שנים רבות עמד הנשיא מ' שמגר על ההבדלים בין סוגי תביעות החוב בהיבט זה בקבעו כי:

"אחד מן הטעמים, שבעטיים מוסמך הנאמן בפשיטת רגל (או המפרק בהליכי פירוק) להרהר אחר פסק הדין המוגש לו, יסודו בחשש מפני קנוניה בין החייב לבין מקורביו. באמצעות השגה בדרך מלאכותית של פסק דין לטובת המקורבים, יכול החייב להבריח רכושו אל חוף מבטחים, הרחק מידיהם של הנושים [...] חשש מקנוניה כזו אינו קיים, למשל, כאשר מדובר בחוב לשלטונות המס." (ע"א 1057/91 הרצל נ' מכטיגר, פ"ד מו(4) 353, 358-359 (1992)).

הטעם לשוני זה נעוץ בכך שהפעולה שמתבצעת על ידי הרשות הרלוונטית הינה ככלל פעולה שלטונית אשר כל כולה בתחום הגבייה הממונית (בשונה משאלות מסוגים אחרים שעשויות להתעורר אגב פעילות שלטונית, מתחום מתן הרשיונות, ההיתרים וכיו"ב). ממילא אפוא, ככלל אין לבעל תפקיד הבוחן את תביעת החוב שיקולים רלוונטיים לעניין שיכולים להטות את הכף (שכן הקביעה הממונית בעניין זה היא הקביעה השלטונית) (עניין גני חב"ד, שם).

29. חקיקת חוק חדלות פירעון לא שינתה מן ההלכה שהשתרשה בעניין זה, כאשר גם בדברי ההסבר לחוק הובהר, תוך אזכור עניין בן יעקב, כי החוק מבקש לעגן את ההלכה שנפסקה בסוגיה (שם, עמוד 709). ואכן, במסגרת סעיף 211(ד) לחוק חדלות פירעון נקבע בין היתר, כי ככלל, הנאמן יאשר תביעת חוב שהוגשה בשל חוב שהוטל בהליך מינהלי, אלא אם זו הוגשה באיחור או שלא כללה את כל הפרטים והמסמכים שנדרש להגיש. בהתאמה, וכפי שצוין לעיל, חוק חדלות פירעון מחריג גם הליכים מינהליים מגדרי הליכים אשר ניתן לעכב עם הגשת בקשה לצו פתיחת הליכים (סעיפים 22(ד) ו-120(ג)); מגדרי הקפאת הליכים (סעיף 31); מגדרי התחומים שבהם יכריע בית משפט הדין בבקשה למתן הוראות (סעיפים 45(ג) ו-129(ה)); ומגדרי התחומים שבהם מוסמך בית המשפט הדין בהליכי חדלות פירעון להכריע בהם (סעיף 279(א)). כמו כן, לפי סעיף ההגדרות שבחוק חדלות פירעון, הליך שעניינו ביקורת שיפוטית על "החלטה של רשות מינהלית במילוי תפקידה הציבורי על פי דין", מהווה "הליך מינהלי" (ראו הגדרות: "החלטה מינהלית", "הליך מינהלי", ו-"רשות מינהלית" בסעיף 4 לחוק). מן האמור עולה כי הליך שעניינו ביקורת שיפוטית על קביעת שומה על ידי רשות מס, וכן על קביעת שומת ארנונה על ידי עירייה או רשות מקומית, מהווה "הליך מינהלי" לפי החוק על כל המשתמע מכך (וראו גם: ע"א 3178/12 שלמי נ' מנהל מיסוי מקרקעין נתניה, פסקה 17 (17.11.2014); ע"א 8272/16 י.מ.ש. השקעות בע"מ נ' מדינת ישראל מנהל מע"מ, פסקה 55 (20.2.2019); עניין רשות המסים, שם; לדעה אחרת, ראו למשל: פש"ר (מחוזי מרכז) 63778-03-19 עיריית תל אביב יפו נ' כונס נכסים רשמי תל אביב, פסקה 21 (3.10.2019)).

30. הנה כי כן, לא ראי "תביעת חוב מינהלית" כראי "תביעת חוב אזרחית". אמנם, בפסק הדין בעניין פרידמן נקבע כי אין בכוחם של הליכי גבייה מינהליים שנקטה רשות מינהלית כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות בהליך אזרחי. בית המשפט נימק את קביעתו זו, בין היתר, כך:

"כל נתיב בו צועדת הרשות סלול וחרוש בפני עצמו.
משהחלה צועדת הרשות במסלול המינהלי – קיים היגיון

בכך שצעדיה במסגרתו ישפיעו על המשכו, קרי, יעצרו או יאפסו את מרוץ ההתיישנות. הסדר מעין זה עשוי, כאמור, לתת מענה לנוקשות מוסד ההתיישנות במקרים המתאימים, ולמנוע תוצאות לא רצויות. ואולם, המסלול האזרחי הוא מסלול נפרד. משעברה הרשות לצעוד בו, יחולו עליה הכללים האזרחיים – ואין בפעולות שנקטה בנתיב המינהלי כדי להסיטו. (שם, פסקה 14).

הלכת פרידמן עוסקת אפוא ביחסים שבין שני מסלולי הגבייה – המינהלי והאזרחי. ברם, היא אינה עוסקת במפגש – או שמא בהתנגשות – בין הליך הגבייה המינהלי ובין הליך חדלות פירעון. ממילא לא ניתן למצוא בה קביעה שלפיה תביעת חוב המוגשת לאחר נקיטת הליכי גבייה מינהליים עובר לפתיחת הליך חדלות הפירעון מושפעת מהתיישנות הליך הגבייה האזרחי שלא ננקט עד להגשת תביעת החוב. בעניין פרידמן הודגש – ועל כך אין חולק – כי המסלול האזרחי הוא מסלול נפרד ומשהחלה הרשות לצעוד בו יחולו עליה הכללים האזרחיים ללא קשר לפעולות שנקטה במסלול המינהלי. קביעה זו תואמת את הנסיבות שעמדו ברקע פסק הדין בעניין פרידמן שלפיהן, כזכור, העירייה בחרה להגיש תביעה אזרחית לאחר חלוף תקופת ההתיישנות האזרחית תוך תליית יתרה בכך שהליכי הגבייה המינהליים שנקטו עובר להגשתה עצרו את מרוץ ההתיישנות. בענייננו, לעומת זאת, לא ניתן לומר שהעירייה החליטה על דעת עצמה לבחור "כלי תחבורה אחר בעיצומו של המסע" ולהחליף את מסלול הגבייה המינהלי במסלול גבייה אזרחי. בשני המקרים – הן בעניינה של החייבת הן בעניין האגודה – ננקטו הליכי גבייה מינהליים לגביית החוב אשר נעצרו עם פתיחת הליכי חדלות הפירעון. או אז, הגיעה העירייה ל"תחנת" הכניסה להליך חדלות הפירעון שם החליפה "רכבת" אחת – הליכי גבייה מינהליים, ב"רכבת" אחרת – תביעת חוב (וליתר דיוק – "תביעת חוב מינהלית") בדרכה אל היעד הסופי, הוא פירעון החוב. בנסיבות אלה – כפי עמדת העירייה, הכנ"ר והיועמ"ש – תביעות החוב שהגישה העירייה מהוות המשך טבעי של הליכי הגבייה המינהליים שנקטו עד לאותה שעה. אלא שמעתה ואילך הם מתנהלים במסגרת הליכי חדלות פירעון.

31. המשכם הישיר והמתבקש של הדברים הוא כי אין מקום להחיל את הלכת גולדמן על הנדון דידן. כזכור, עניין גולדמן עסק בנסיבות שבהן תביעת החוב הופנתה כלפי חוב אזרחי. על רקע זה, נקבע כי מעמדו של הנאמן הוא כמעמדה של הרשות השיפוטית לצורך חוק ההתיישנות ומשהתביעה האזרחית התיישנה כך דינה של תביעת החוב. הלכה זו הגיונה בצידה ואולם אין בה כדי לשנות מן העובדה שתביעות החוב מושא ענייננו לא התיישנו. שעה שתביעות החוב שהגישה העירייה הן למעשה המשך ישיר וטבעי של בחירתה הראשונית לנקוט הליכי גבייה מינהליים, הרי שתקופת ההתיישנות אמורה

להימנות מנקודת מבט מינהלית ובהתאם למרוץ ההתיישנות החל על הליך הגבייה המינהלי. על כן, משתקופת התיישנות טרם באה אל תומה הרי שלא היה מקום לדחות את תביעות חוב על הסף מחמת התיישנות.

32. זאת ועוד. בחינת תכליותיו של מוסד ההתיישנות מובילה למסקנה התומכת בתוצאה האמורה. כפי שטען היועמ"ש, החלטה של הלכת פרידמן בענייננו אינה עולה בקנה אחד עם תכליותיו של חוק ההתיישנות. בע"א 2919/07 מדינת ישראל – הוועדה לאנרגיה אטומית נ' גיא-ליפל, פ"ד סד(2) 82, 103-104 (2010) (להלן: עניין גיא-ליפל), עמד בית משפט זה על חמש תכליות עיקריות המצויות ביסוד מוסד ההתיישנות: (א) התכלית הראייתית. ההתיישנות נועדה למנוע הכבדה יתירה על הנתבע בשל שמירת ראיותיו לאורך זמן, מתוך הנחה שבמהלך השנים ומטבע הדברים מסמכים הולכים לאיבוד. זיכרון העדים ביחס לאירוע הנדון הולך ונחלש. עדים עלולים ללכת לבית עולמם ועוד כהנה וכהנה; (ב) אינטרס הנתבע לוודאות בנוגע לזכויותיו וחובותיו בכל עת, באופן שיאפשר לו לכלכל את צעדיו מבלי שיהא עליו להקצות משאבים לשם ניהול תביעות עתידיות הנוגעות לאירועים נושנים; (ג) מתן הגנה על אינטרס הציפייה וההסתמכות של הנתבע, אשר נשען על ההנחה לפיה התובע ש"ישן על זכויותיו", זנח את תביעתו או ויתר עליה; (ד) מימוש האינטרס הציבורי בכך שמשאביה המוגבלים של מערכת המשפט יוקצו לברור עניינים שבהווה, תחת ברור אירועי עבר נושנים; (ה) השפעה החורגת של מוסד ההתיישנות על רווחתם של פרטים רבים בחברה (כך למשל, הארכת תקופת ההתיישנות עשויה להשפיע על גובה הפרמיה בחוזה ביטוח ועל מחירי מצרכים ושירותים; להרחבה ראו: ע"א 165/83 בוכריס נ' דוד לעולה בע"מ, פ"ד לח(4) 554, 558-559 (1984); ע"א 1254/99 המאירי נ' הכשרת היישוב – חברה לביטוח בע"מ, פ"ד נד(2) 535, 554 (2000); ע"א 7401/00 יחזקאלי נ' גלוסקא, פ"ד נז(1) 289, 300-302 (2002); ע"א 2387/06 פלונית נ' טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ, פסקה 15 לפסק דינו של השופט ס' גובראן (31.8.2008); עניין נסייר, פסקה 29 לפסק דינה של השופטת ד' ברלינר; רע"א 6552/20 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' א.לוי השקעות ובניין בע"מ, פסקה 13 (2.12.2020); חבקין, עמודים 22-32). בענייננו, הקביעה שחוב הארנונה של העירייה התיישן במקרה זה לא תקדם ולו אחת מן התכליות האמורות. העירייה פתחה בהליכי הגבייה המינהליים, הן בעניינה של החייבת והן בעניין האגודה, על פי דין ובמועד המתאים ולמעשה המשיכה לנהל אותם במסגרת הליך חדלות הפירעון בדרך של הגשת תביעות חוב. בנסיבות אלה, אין בנמצא טעם משכנע הנעוץ בדיני ההתיישנות למנוע מן העירייה את האפשרות להמשיך בגביית חובותיה באמצעות הגשת תביעת חוב בגדר הליכי חדלות הפירעון.

33. בשולי הדברים, ובהתייחס לטענות הצדדים בדבר ההשלכות הקיימות על הליכי חדלות פירעון אם יתקבלו הערעורים או אם הם יידחו, אוסיף כי להשקפתי מניעת האפשרות מהרשויות המינהליות כדוגמת העירייה להגיש תביעת חוב בנסיבות שבהן הליכי גבייה מינהליים שנקטה נקטעו באחת עם הכניסה להליכי חדלות פירעון ומרוץ ההתיישנות ביחס להליך הגבייה האזרחי חלף-עבר, פוגעת הלכה למעשה ב"עיקרון-העל" בדיני חדלות פירעון האוסר להעדיף נושה אחד על פני נושה אחר (ראו למשל: ע"א 10208/16 קרטו מוטורס בע"מ נ' Better Place Inc., פסקה 28 (13.12.2017); ע"א 679/17 מרכז לוגיסטי בי רבוע נדל"ן בע"מ נ' אורתם סהר הנדסה בע"מ, פסקה 33 (11.2.2018)). יש בה גם כדי להחליש את מסלול הגבייה המינהלית בכך שרשות המבכרת את השימוש בו על פני השימוש במסלול האזרחי חושפת עצמה לסיכון כי החייב ייקלע (ברצונו או שלא ברצונו) להליך חדלות פירעון לאחר תקופת התיישנותו של הליך הגבייה האזרחי; להוביל למצב לא רצוי שלפיו רשויות תתנגדנה באופן כמעט אוטומטי לכניסת חייבים להליכי חדלות פירעון על מנת להותיר לעצמן את האפשרות להמשיך ולנהל הליכי גבייה מינהליים; ולהטיל עומס רב על המערכת השיפוטית בכך השימוש בהליך הגבייה האזרחי יורחב ויועדף על פני שימוש בהליך הגבייה המינהלי.

סוף דבר

34. על כן, אם תשמע דעתי הערעורים יתקבלו. בהתאם לכך, תביעות החוב תובאנה בשנית לפני בעלי התפקיד ואלו יכריעו בהן לגופן כחכמתם.

בנסיבות העניין, לא הייתי מטיל הוצאות.

ש ו פ ט

השופט י' אלרון:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט נ' הנדל:

ברע"א 4302/16 עיריית ירושלים נ' פרידמן (16.4.2018) (להלן: הלכת פרידמן), קבעתי, ולעמדתי הצטרפו השופטים נ' סולברג ו-ד' מין, כי אין בכוחם של הליכי גבייה מינהליים שנקטה רשות מינהלית כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות בהליך אזרחי. השאלה העומדת לפנינו בערעור זה, היא האם הלכת פרידמן חלה בנסיבות של הליכי חדלות פירעון. כלומר, האם הליכי גבייה מינהליים לא עוצרים את מרוץ ההתיישנות, כאמור בהלכת פרידמן, גם כשמדובר בתביעת חוב המוגשת על ידי הרשות לשם גביית החוב לאחר כניסת החייב להליכי חדלות פירעון? אני סבור שיש להשיב לשאלה זו בשלילה, ובכך אני מצרף את דעתי לזו של חברי השופט ד' מין. אסביר.

הלכת פרידמן התייחסה לנסיבות שבהן רשות מינהלית מגישה תביעה אזרחית נגד חייב בחלוף שבע שנים ויותר מיום היווצרות החוב, ולאחר שבמהלך השנים ננקטו בקשר לחוב רק הליכי גבייה מינהליים. על רקע נסיבות אלה קבעתי כי מסלול הגבייה המינהלי ומסלול הגבייה האזרחי הם מסלולים נפרדים, אשר לכל אחד מהם מרוץ התיישנות העומד בפני עצמו. מכאן, שכאשר בוחרת הרשות לעבור לצעוד במסלול האזרחי, מרוץ ההתיישנות במסלול זה אינו מושפע מפעולות שננקטו בנתיב המינהלי. חלפו שבע שנים בתיק אזרחי רגיל, גם אם בוצעו בתווך פעולות גבייה מינהליות – התיישנה התביעה. ההלכה האמורה אינה חוסמת בהכרח את דרכה של הרשות מגביית החוב, שכן גם אם ננעלו דלתות ההליך האזרחי – עדיין יכולות דלתות ההליך המינהלי להיוותר פתוחות. זאת, בהתאם לפסיקה שלפיה פעולות גבייה מינהליות שהובאו לידיעת החייב מאפסות את מרוץ ההתיישנות המינהלי, ובכפוף לדיני השיהוי החלים בתחום זה (בהקשר זה ראו: עע"מ 8832/12 עיריית חיפה נ' סלומון בע"מ (15.4.2015)).

ואולם, הנסיבות במקרה של חדלות פירעון הן שונות. בשל כניסת החייב להליכי חדלות פירעון, אין לרשות אלא לפעול למימוש זכותה בקשר לחוב בדרך של הגשת תביעת חוב להכרעת הנאמן. במצב דברים זה, אין מדובר במעבר ממסלול גבייה אחד למשנהו. תביעת החוב מהווה המשך ישיר להליך הגבייה המינהלי שהוחל בו קודם לכן, ואשר עם מתן צו הכינוס לא ניתן להמשיך בו אלא במסגרת הדיונית של תביעת חוב. כניסת החייב להליכי חדלות פירעון לא משנה אפוא מאופיו המינהלי של החוב. עסקינן ב"תביעת חוב מינהלית", הנבחנת לפי דיני ההתיישנות והשיהוי החלים בשדה המינהלי. עולה מכך שאין תחולה בנסיבות להלכת פרידמן, שעוסקת כאמור בהשפעה של הליכי גבייה מינהליים על דיני ההתיישנות האזרחיים. דינים אלה כלל אינם חלים בענייננו, שעה שתביעת החוב לא מהווה תחליף להגשת תביעה אזרחית, אלא המשך של הליך הגבייה המינהלי.

הקביעה שלפיה תביעת חוב מן הסוג שתואר נבחנת לפי דיני ההתיישנות החלים במשפט המינהלי, מתבקשת גם במישור הדין הראוי. קביעה אחרת, שלפיה תביעת החוב התיישנה חרף פעולות הרשות באפיק המינהלי, מביאה למעשה לאובדן האפשרות להיפרע את החוב מן החייב חדל הפירעון. תוצאה זו קשה היא ואיננה מוצדקת, מקום שהרשות פעלה כדין לגביית החוב מבלי שתביעתה התיישנה או שנפל בה שיהוי במישור המינהלי. ובכל זאת נמנעה ממנה האפשרות לפרוע את החוב, בשל אירוע חיצוני בדמות כניסת החייב להליכי חדלות פירעון. קביעה שלפיה תביעת החוב התיישנה בנסיבות האמורות אף אינה רצויה מן הטעם שיש בה כדי לעודד את הרשות לנהל הליכים אזרחיים במקביל להליכי הגבייה המינהליים או במקומם, באופן שיבטיח שהתביעה לא תתיישן במקרה של חדלות פירעון. השלכה אפשרית זו תחליש בתורה את האפקטיביות של הליך הגבייה המינהלית, שניתן לרשות כדי לסייע בידה ולייעל את הליכי הגבייה, ובנוסף תיצור עומס מיותר על מערכת בתי המשפט.

בשל כל אלה, מצטרף אני למסקנתו של השופט ד' מין, כי דין הערעורים להתקבל.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ד' מין.

ניתן היום, ד' בתמוז התשפ"א (14.6.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט